

书评序跋

文化空间

评论视点

学苑漫笔

书评序跋

学界人物

学术探索

随感图吧

美术画页

# 国有资本经营预算工作 的实践总结与理论创新

——评《公共财政框架下的省域国有资本  
经营预算研究》

文/邓子基

**作者简介:**邓子基(1923-),男,福建沙县人,厦门大学教授,我国著名资深经济学家、财政学家和教育家,中国财政学的奠基人和开拓者之一;一向倡导、坚持与发展“国家分配论”,是中国财政学界主流学派主要代表人之一,被誉为“财政学泰斗”和“一代宗师”。

自从2002年党的十六大确立了新型国有资产管理体制以来,国务院国有资产监督管理委员会(简称国资委)以国有资本出资人的身份加强了对国有企业的监督管理,实施了一系列的改革举措,使国有企业逐步摆脱了多年来的经营困境,并获得了越来越多的经营利润。统计资料显示,2011年我国国有企业累计实现利润总额22556.8亿元。随着国有企业盈利能力的提高,国有企业的利润分配和国有资本经营预算越来越受到学术界和政府部门的关注。2007年9月,国务院发布了《关于试行国有资本经营预算的意见》(国发〔2007〕26号),决定从2008年开始实施中央本级国有资本经营预算,各地区国有资本经营预算的试行时间、范围、步骤,由各省、自治区、直辖市和计划单列市人民政府决定。《意见》的颁布,标志着我国国有企业自1994年以来只交税收不交利润的历史已经结束,酝酿已久的国有资本经营预算制度进入实施阶段。然而,在实践层面该项制度仍然处于起步阶段,尤其在地方层面,省域国有资本经营预算工作不仅明显滞后于中央层面,而且存在许多亟待解决的薄弱环节,诸如预算收入的来源、预算编制的主体、预算层次的划分、预算支出的安排、与公共预算关系的处理、国企利润上缴比例的确定、预算报表编制的规范等一系列问题,还需要进行规范的理论探讨和深入的实证分析。

正是基于对上述问题的长期思考和研究,福建师范大学陈少晖教授及其研究团队2008年申报了国家社科基金课题《公共财政框架下的省域国有资本经营预算研究》,并成功获得立项资助(编号:08BZZ037)。课题组经过近四年

的不懈努力,在深入调研和分工合作的基础上,终于完成了该课题的全部研究任务,并于2012年3月顺利通过了全国社科规划办的结项验收,鉴定等级为良好。在课题研究最终成果的基础上,课题组对研究报告进行了进一步的补充、修改和完善,形成了同名的学术专著,于2012年9月在社会科学文献出版社正式出版。该著作以公共财政框架下省域国有资本经营预算的建构为研究主题,以国有资本经营预算制度相关理论为研究工具,在对山东、湖北、福建、安徽、北京、上海、深圳等省市的国有资本经营预算情况进行实地调研的基础上,重点研究了省域国有资本经营预算制度的建构和设计问题,以期为我国省域范围的国有资本经营预算和国有资产管理体制改革提供有价值的理论参照和政策建议。

作为一部理论分析与实证研究紧密结合的研究专著,该书作者不仅以其大胆创新的理论勇气,严谨缜密的学理辨析,以及科学理性的研究方法,使该书体现出较高的学术价值,弥补了当前国内学术研究在国资预算领域的不足,并且作者不仅仅局限于学理辨析,而是把理论研究的最新成果与现实的国有资本经营预算改革实践需要有机结合起来,在大量实证调研的基础上,比较分析了省域国有资本经营预算各种试点模式的异同和优劣,并针对各地国有资本经营预算试点工作中存在的共性问题提出了富有真知灼见的对策建议,对公共财政框架下省域国有资本经营预算制度的建构提出了富有指导意义的设计方案,从而使该书又具有重要的实践探索价值。

审读全书,我认为,这部论著主要具有以下几个方面的特色和创新:

首先,该书立足中国改革开放实践,紧扣时代脉搏,抓住当前社会经济发展中的关键问题,选取省域国有资本经营预算为研究对象,在严谨的理论辨析和充分的实证研究的基础上,构建公共财政框架下的省域国有资本经营预算框架,从而使该书立意鲜明,高屋建瓴,在理论研究及实践探索方面均具有较高的价值。

我国改革开放30多年来取得的成就充分表明,建立有中国特色的社会主义市场经济是我国经济体制改革的正确方向,这一方向要求我国必须建立与市场经济相适应的财政税收体制,这就是我国1998年开始的公共财政体制改革。同时,我国是社会主义公有制国家,必须坚持公有制的主体地位,要确保国有经济在国民经济中的主导作用。随着我国国有企业改革的深入,大多数国有企业不仅实现了扭亏为盈,而且在市场竞争中的优势越来越大,盈利能力越来越强。因此,当前国企改革的关键问题之一就是建立规范的国有企业利润收缴和分配制度,而这一制度,体现在国家预算层面上就是要建立在公共财政预算之外相对独立的国有资本经营预算制度。鉴于这一认识,该书作者敏锐地抓住我国当前经济体制改革的两个关键问题,把公共财政建设与国有资本经营预算制度构建有机地结合起来,而且根据地方国有资本经营预算探索的实践需要和运行特点,着重以省域国有资本经营预算制度的建构为研究对象。作者紧紧围绕“公共财政框架下的省域国有资本经营预算构建”这一研究主题,遵循“分析框架——理论基础——实证分析——制度设计”这一总体逻辑思路,在对近年来国有资本经营预算的相关研究成果进行系统梳理的基础上,以“二元结构财政”理论为分析框架,综合运用各种分析工具,对国有

资本经营预算的理论范畴、制度演进、产权结构、收益分配、会计基础等相关问题进行了深入阐述与分析,使该书具有重要的理论价值。

不仅如此,撰写该书的课题组成员还通过深入的实地调研,采集了部分样本省市的第一手数据资料,不仅准确把握了各省市的国有资产总量及分布状况,而且对其国有资本经营预算的主要做法和运行模式也有了较为全面的了解。该书是在分析整理实地调研所获取的数据资料的基础上形成的,既包括各样本省市国有资本经营预算试点模式操作方法和实践经验的总结,又有对省属国有企业集团公司层面经营预算具体做法的分析;不仅有对各地关于国有资本经营预算具体政策规定的深入解读,更有对其在国有资本经营预算操作环节上的详细流程、经验做法以及存在问题进行的比较、评价与总结。可以说,该书所构建的省域国有资本经营预算是在科学的理论基础和严谨的实证分析的基础之上,能够为其他省市构建国有资本经营预算制度提供极具操作性的现实蓝本和借鉴模式,具有重要的应用价值。

其次,该书不仅结构严谨,视野开阔,而且论证周密,见解深刻,精巧的理论框架辅之以丰富翔实的数据资料,在系统、全面、深入地研究我国公共财政框架下省域国有资本经营预算理论的基础上,对当前省域国有资本经营预算的代表性试点模式进行了比较分析,并提纲挈领地构建了我国省域国有资本经营预算制度框架,提出了一系列具有创新性和前瞻性的理论观点和政策建议,体现了学术性与应用性、理论性与政策性、指导性与可操作性的紧密结合。

作为一部具有开拓性的学术专著,陈少晖教授领携其研究团队以大胆探索的理论勇气与魄力,实事求是,与时俱进,紧扣“创新”这一学术研究的脉搏,提出了许多具有创新价值的学术观点与对策建议。比如,关于国有资本经营预算收入的使用方向与分配结构问题,该书大胆突破现行国企红利“取之国企,用之国企”的普遍做法,分别从现行国有资本预算支出的非民生倾向、国有资本预算支出重点应当向民生财政倾斜、以民生为导向的重庆国资预算模式借鉴以及构建民生财政导向下的国有资本预算支出机制等四个方面对国有资本预算支出问题进行了集中探讨,明确提出了“国有资本预算支出机制重点应当向民生财政倾斜,构建民生财政导向下的国有资本预算支出机制”的创新观点,并从法理基础、使用方向和制度配套等三个方面设计了国有资本预算支出民生化导向的机制。在构建省域国有资本经营预算框架中,进一步提出了基于民生财政导向来确定红利使用方向的政策建议,认为“国资预算支出应从社会福利最大化的视角出发,在以民生为导向的基础上同时考虑民生福利和国企发展,进一步提高用于民生领域的支出比例,同时用适当比例的国资收益用于国企的支出,但主要是用于增强企业自主创新能力的研究发展支出。”针对当前国有资本经营预算支出存在的体内循环问题,该书特别强调指出:“国有资本收益不能仅在国有资本经营预算范围内循环使用,还应该与公共预算、社会保障预算相配合,除了用于国有企业的再投资及支付改革成本外,还应当考虑向民生领域倾斜,弥补政府公共福利性支出缺口、缩小收入分配差距,改善消费投资结构,促进宏观经济稳定等”。在对现行各省市国资预算支出特点的比较分析中,作者重点对以“反哺财政、保障民生”为

主要特色的重庆模式作了推荐,指出“这种以民生为导向的国有资本经营预算支出模式,不仅是国有企业承担社会责任的应有之义,更是让国民分享国有资产所有者权益的内在要求”。

又如,在中央与地方国有资本经营预算关系问题上,该书突破了传统“国家统一所有,政府分级监管”的传统思路,提出了建构中央与地方“分级所有”为核心的国有资产产权结构,并以此为基础构建中央与地方的国有资本经营预算框架,认为在国有资本经营预算中应该明确赋予地方政府国有资产主体地位,落实所有权与收益权、财权与事权相对应的国资收益分配机制。对于国有资本经营预算的会计基础,该书亦突破了现行政府预算中以“收付实现制”为会计基础的做法,认为应该用“权责发生制”为基础来实现国有企业财务会计制度与国有资本经营预算会计制度的有机对接,加强国有企业的财务预算管理。该书在比较两种会计基础优劣的基础上,借鉴国际经验,分析研究了国有资本经营预算实行权责发生制存在的各种障碍和困难,探索性地提出了国有资本经营预算会计基础转型的建构思路,具有理论上的前瞻性和实践层面的可行性。在省域国有资本经营预算模式的选择问题上,该书认为,由于各地经济发展不平衡和国资总量、结构状况差异较大,省域国有资本经营预算“不宜做硬性的统一要求”,而是应该从各地的实际特点出发,尊重各地方政府的自主权和选择权。为此,该书在比较各地国有资本经营预算模式的基础上,分析了其中代表性模式的优劣与利弊,为各地国有资本经营预算提供了一个可供选择的、灵活的国资预算模式组合,这对于促进各地方省市的国有资本经营预算制度的设计和完善显然具有重要的决策借鉴价值。

再次,该书研究方法综合独到,思路脉络清晰,数据资料充分翔实,不仅深入阐释了省域国有资本经营预算相关的理论范畴,论证了构建国有资本经营预算制度的必要性与可行性,更重要的是在对样本省市国有资本经营预算模式进行实地调研和全面系统地比较分析之后,初步设计了公共财政框架下省域国有资本经营预算制度的建构思路。

第一,该书以马克思主义经济理论和科学发展观为总的指导思想,同时借鉴政府预算理论、公共财政理论、国有资本财政论、委托代理理论以及博弈论等中外经济理论,以2002年党的十六大以来党中央关于国有资产管理体制改革的一系列重要论述为依据,运用抽象演绎法以及规范与实证、定性定量相结合的方法分析了省域国有资本经营预算的一般理论,明确界定了国有资本经营预算的内涵、范围、性质、主体、特点、目标等相关范畴,指出了构建国有资本经营预算的必要性与可行性,提出了“公共财政预算与国有资本经营预算既是既相对独立又相互补充的关系,二者具有内在的统一性,可以在实践中实现互补与对接”的理论观点,并运用财政分权理论、博弈论阐释了中央与地方两大集团在国有资产分配利益上的博弈与权力配置,探讨了国资体制改革的性质以及国资体制改革中实行中央与地方“分级所有”的必然趋势。

第二,作者运用了制度变迁理论以及历史与逻辑相统一的方法,从历史纵向的视角系统梳理和总结了国家与国有企业的财政分配关系的演变轨迹,揭示了现行国有资产收益分配关系格局的历史成因。国有资本经营预算尽管是个崭新的事物,但其提出却有着深刻的历史渊源。国家与国有企业的财政



分配关系,从建国初的统收统支,到改革初期的税利合一,以及市场经济体制改革方向确立后的税利分流,再到目前公共财政框架下的国有资本经营预算,均有着其内在的发展规律。因此,该书运用历史与逻辑相统一的方法,把国有资本经营预算研究的逻辑分析和思辨建立在历史分析基础之上,这样才能更好地理解,把握现阶段国有资本经营预算建构的历史必然性,进而提出更科学合理的政策建议。该书运用这一研究方法,不仅揭示了目前国有资产产权关系中国家与国有企业财政分配关系格局的基本成因,而且也为构建与当前的社会主义市场经济发育程度相适应的双元结构财政体制及实现公共财政预算与国有资本经营预算的有效对接,提供了有益的历史借鉴。

第三,建立在实地调研基础上的实证分析和比较研究方法的娴熟运用也是该书的一大特色。在2007年央企正式实行国有资本经营预算制度以前,有些地方自20世纪80年代后期就开始了国有资本经营预算工作的探索,并形成了具有地方特色的操作方法和预算模式。因此,在充分的实证调研的基础上比较分析和总结各省市国有资本经营预算的做法,从而为当前省域国有资本经营预算探索提供有益的模式借鉴,就显得尤为必要和迫切。该书作者在综合考察全国各省市国有资本经营预算进展情况的基础上,分地区有重点地选择了山东、湖北、福建、安徽、北京、上海、深圳等代表性样本省市进行实地调研,并分别从国资委层面与企业集团层面的视角分析了上海和安徽的国有资本经营预算的执行情况和运行特征。运用比较分析的方法找出了各种实践模式之间的差异及存在问题,为构建省域国有资本经营预算提供了具有参照与借鉴价值的实践基础。在此基础上,该书提出了完善省域国有资本经营预算的总体思路,并针对省域国有资本经营预算构建中存在的难点,系统比较了权责发生制与收付实现制的优劣,将权责发生制引入国有资本经营预算,作为构建国有资本经营预算的新型会计基础,以此促进国有企业财务预算与省域国有资本经营预算的有机对接,从而使该项制度能够顺利推进和规范运行。

总之,我认为,该书立意高远,视角新颖,立论深刻,资料翔实,论证兼具深度与广度,分析精辟入理,紧扣当前公共财政和国资改革的热点问题,在公共财政的基本框架下论证了构建省域国有资本经营预算的必要性和可行性,在把握国家与国有企业财政分配关系历史规律的基础上,展开广泛的实证调研,为公共财政框架下省域国有资本经营预算的开展提供了一个可操作性的模式蓝本。作为一部创新性的学术论著,虽然该书在一些学术观点还存在可商榷之处,某些观点建议在实践中还有待进一步的检验,但仍然可以说是近年来我国在国有资本经营预算研究领域不可多得的一部力作,不仅充实了学术界在省域国有资本经营预算研究的薄弱环节,而且对于实践中加快省域国有资本经营预算构建,推进国有资产管理体制改革的深化,均具有重要的理论价值和现实意义。

(作者单位:厦门大学,福建 厦门 3610005)

(责任编辑:曾墨)